

Небојша Максимовић,¹
Докторанд Правног факултета
Универзитет у Нишу

ПРЕГЛЕДНИ НАУЧНИ ЧЛАНАК
doi:10.5937/zrpfni1777205M

UDK: 342.4:329.1/.6(497.11)“1920/1921“

Рад примљен: 01.10.2017.
Рад прихваћен: 30.11.2017.

„САМОУПРАВА“ О УРЕЂЕЊУ КРАЉЕВИНЕ СХС ОД ИЗБОРА ЗА УСТАВОТВОРНУ СКУПШТИНУ ДО УСВАЈАЊА ВИДОВДАНСКОГ УСТАВА

***Апстракт:** Главни лист Радикалне странке, обновљен након уједињења, помно је пратио развој ситуације уочи и након избора за Уставотворну скупштину, пре свега због њене обавезе да донесе први Устав у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца. У текстовима који су се појављивали на страницама „Самоуправе“ нарочита пажња посвећена је питању уставног уређења земље. Радикална странка се од Крфске декларације залагала за унитарни облик уређења и на страницама овог листа можемо о томе наћи доста доказа. Из дана у дан, из месеца у месец, све до усвајања Устава 28. јуна 1921. године, писало се афирмативно о организацији власти на јединственој уставно-политичкој основи. Паралелно са тим, полемичући са заговорницима федерализма, редакција се критички осврће на уставне предлоге опозиционих странака, нарочито хрватских. Овај рад представља покушај да се ставови Радикалне странке о унитаризму и федерализму аналитичким приступом осветле кроз писање њеног главног листа.*

***Кључне речи:** „Самоуправа“, Радикална странка, унитарно уређење, Краљевина СХС, владин нацрт устава, административно-територијална подела*

1. Увод

Југословенска политичка јавност је још 1920. године почела показивати посебну пажњу уређењу нове државе. Појава Протићевог уставног нацрта и избори за Уставотворну скупштину све више су усмеравали пажњу са дневне политике на питања већег формата. Народна радикална странка је уочи избора приступила изради новог страначког програма како би

1 nebojisa.maksimovic@gmail.com

се разјасниле недоумице око вођења страначке политике, дефинисали дугорочни циљеви и привукли бирачи на предстојећим изборима. Следећи програмска начела усвојена на Земаљској конференцији, „Самоуправа“ је већ током октобра доносила текстове у којима се отворено фаворизовала јединствена држава. Стојан Протић полемише са Ладиславом Полићем и „Обзором“ о суверенитету и федерализму, доказујући предност политички централизоване, али и административно децентрализоване управе, у односу на савезну државу (Самоуправа, 29. октобар 1920: 1). Иако је Лазар Марковић, један од теоретичара и водећих личности странке, у чланку под насловом „Против федерализма“ објаснио званичан став странке, то није спречило редакцију „Самоуправе“ да се из практично-политичких разлога чак ни присталице крајњег федерализма не доживљавају као противници народног јединства, а они који народно јединство схватају другачије још увек се не стигматизују као државни непријатељи (Самоуправа, 16. октобар 1920: 1).

Први избори у Краљевини СХС, одржани 28. новембра 1920. године, показали су висок степен национално-верске хомогенизације народних маса око појединих политичких група. Изборни резултати у целини нису били охрабрујући за унитаристичке снаге. Чињеница је да су три унитаристички опредељена посланичка клуба (демократски, радикални и земљораднички) имала апсолутну већину у Уставотворној скупштини, али подршка земљорадника владином уставном нацрту није била сасвим извесна, тим пре што се ова група временом све више дистанцирала од Пашићеве владе. На комунисте се апсолутно није могло рачунати, а са Југословенским, Народним и клубом ЈМО тешко да се могао наћи заједнички језик. Радићева странка је бојкотовала рад Скупштине, док је сарадњу са социјалдемократима и републиканцима онемогућавало различито схватање о облику владавине. Таква идеолошка, политичка и етно-верска хетерогеност посланичких група у Уставотворној скупштини није обећавала ни брзину у доношењу Устава ни сталоженост у раду представничког тела и принудила је радикалско-демократску коалицију да настави сарадњу и у 1921. години.

Југословенска јавност је била прилично поларизирана у питању унутрашњег уређења. Полемика у штампи је током прве половине 1921. године у први план истакла два најзаступљенија гледишта: унитаризам и федерализам, мада је било заговорника разних варијанти „средњег решења“ па и конфедерализма. Унитаризму су тежиле две најјаче грађанске странке, обе српске по свом бирачком телу. Хрватске странке су захтевале федерацију/конфедерацију, а Југословенска муслиманска организација очување историјских покрајина на које се у Београду гледало са изразитим

неповерењем. Сукоб око унутрашње организације био је у суштини одраз унутрашњих противречности југословенског грађанског друштва, његове политичке, културолошке, етничке, верске и економске неуједначености и добио је видну манифестацију на плану административно-територијалне поделе. Унитаризам је требало да означи радикалан заокрет у односу на стање затечено 1. децембра 1918. године. Требало је укинути све реликте старе државности и покрајинског уређења да би се олакшало конституисање прве заједничке државе. Замисао унитариста је била да се укидањем великих административно-политичких целина, од којих су неке имале и национални предзнак, онемогући свако племенско обједињавање, као језгро могућег сепаратизма. Равноправност сва три племена обезбедила би се кроз демократски парламентарни режим у коме би сви грађани уживали иста права (Gligorijević, 1991: 87). Да би ово реализовали, унитаристи су прихватили концепт малих самоуправних области које би почивале на природно-географском и економском принципу, без надлежности коју федералне јединице имају у савезној држави. Принцип је сасвим одговарао распрострањеном мишљењу у делу југословенске јавности која је административну поделу изједначавала са самим уређењем земље. Београдска штампа створила је погрешну перцепцију да велике области имплицирају федерацију, а чак се спекулисало и са бројем становника који једна област не би смела прећи ако се жели задржати унитарни концепт. Веровало се да области, одн. покрајине са више од пола милиона становника теже да изађу из самоуправног оквира и претворе се у федералне јединице (Јовановић, О федерализму, 1991: 361).

2. Радикални унитаризам

У програму Радикалне странке из 1881. године истиче се тежња за ослобођењем и уједињењем Српства као и културно повезивање и јачање српске националне свести у оним крајевима који су изложени страном утицају. Четири деценије касније, Никола Пашић и Радикална странка стоје на истим позицијама, делимично прилагођеним новонасталим приликама. У писму Миленку Веснићу, тадашњем председнику владе и једном од радикалних првака, јуна 1920. године Никола Пашић излаже своје гледиште о уређењу југословенске државе. У писму Пашић начелно пристаје и на федерално уређење, ако унитарно није могуће, али под условом да се обликовање федералних јединица врши на племенском принципу. То би значило *да се свим српским крајевима даде право, (које се усталом не сме спорити), да се сами изјасне хоћели са Србијом правити племенску државу, заједницу или с Хрватима или са Словенцима. (...)* Другим речима казано, *пристали би на такви федеративни склоп наше будуће*

државе, кад сви Срби образују једну племенску државу, сви Хрвати другу и сви Словенци трећу: – и онда све те племенске државе ступе у заједницу, у федеративни склоп трију племена (Народни глас, 29. април 1926: 1–2). Тиме се вођа радикала 1920. године, у потпуно другачијим политичким и друштвеним околностима, приближио идеји обједињавања свих „делова Српства“ из 1881. године.

Идеја изнета Веснићу о федерацији на етничком принципу није у новонасталој држави била примарни политички циљ ни Пашића лично ни Народне радикалне странке. Оно на чему су Пашић и владина радикалско-демократска коалиција инсистирали од израде уставног нацрта Веснићеве владе било је државно јединство утемељено на народном јединству. У поменутом писму Пашић понавља опредељење за јединствену државу, позвавши се на закључке Крфске декларације. На Крфу је са председником Југословенског одбора дискутовано о добрим и лошим странама оба облика уређења и дошло се до закључка да је за опстанак и развој државе боље унитарно уређење са широким самоуправама какве су постојале у Краљевини Србији, с тим што би те самоуправне јединице биле територијално веће, али без законодавних компетенција. Ако овај модел не би могао бити прихваћен, Пашић је оставио могућност племенске федерације. Савезна држава која би почивала на историјским правима је сасвим искључена, јер су то „права“ која су непријатељи наметнули насупрот начелу народног самоопредељења за које су се Краљевина Србија и српски народ борили у рату (Исто: 1). Ова мисао представља суштину државне и националне политике Радикалне странке у време уставне дебате. Начела Крфске декларације су потврђена као принципи страначког програма и отуда је тежња ка унитарном уређењу преточена у страначки и политички живот. Државно јединство, испољено кроз државноправни унитаризам, схваћено је као потреба унутрашњег напретка и развоја, али још више с обзиром на констелацију међународних односа. У новом страначком програму, нуди се чак и прецизна дефиниција јединствене државе – држава са једном владом и једним парламентом, који са Круном врши суверену законодавну власт. Предвиђена је примена принципа самоуправе, тј. учешћа народа у управи у јединицама локалне самоуправе, закључно до нивоа области. Области су морале бити довољно велике да би самоуправа могла доћи до изражаја, али и довољно мале да не би територијалном величином и компетенцијама угрозиле унитарно уређење (Самоуправа, 6. октобар 1920: 1).

Ова тенденција ка уставноправној централизацији државе нашла је свој израз у владином нацрту устава. Одредба чл. 62 овог нацрта је одређивала поделу на области чији број није могао бити већи од 35, док би се број

становника могао кретати у распону од 200.000 до 600.000. Изузетак су биле области са градовима Београдом, Загребом и Љубљаном. Уставни одбор, у коме су већину имали радикали и демократе, прерадио је ову одредбу одбацивши максималан број области и минималан број становника по областима уз додатак да се административна подела врши према природним, социјалним и економским критеријумима. Дата је могућност спајања две или више области у једну, али уз ограничење да новонастала јединица не сме имати више од 700.000 становника.² У коначној верзији нацрта, који је на Видовдан 1921. године усвојен у Скупштини, тај број је повећан на 800.000.³ Тиме је влада потврдила принцип деобе из Крфске декларације, али је, очигледно, сматрала за сходно да компактност државне целине додатно појача ограничењем броја становника по областима као јемства за елиминацију наслеђених великих покрајина и стварања нових мањих јединица. Задржавајући се на овом питању неколико дана уочи самог изгласавања Устава, „Самоуправа“ понавља да великим областима са ширим овлашћењима теже аутономистички „племенски настројени елементи“, а мањим областима оне групе које желе „кохезију државне снаге.“ Мале јединице су биле прихватљивије јер су могле послужити као погодно средство за сузбијање племенског сепаратизма и јачање централне државне управе (Самоуправа, 24. јун 1921: 1).

Да би се стекао бољи увид у политичко опредељење странке за централистичко уређење, мора се најпре поћи од њиховог виђења настанка Краљевине СХС. Краљевина је настала вољом троименог народа 1. децембра 1918. године, а не уговором две државе, Краљевине Србије и непризнате Државе Срба, Хрвата и Словенаца, како су неки са хрватске стране тврдили. Прводецембарски акт није успоставио уговорни однос две државе, а чак и кад би се прихватило да су два субјекта била равноправна, тим актом је озваничена нова творевина, која настаје претапањем старих субјеката у један нови. Зато се није могло прихватити ни Радићево поимање Устава утемељеног на споразуму три племена (Самоуправа, 15. мај 1921: 1). Такође, Радикална странка оспоравала је право самоопредељења Хрватима и Словенцима у тренутку доношења Устава. „Самоуправа“ истиче да су то право већ искористили кад су одлучили да напусте Аустро-Угарску и да

2 Погледати : чл. 54 Нацрта устава владе Миленка Веснића и чл. 64 Нацрта устава владе Николе Пашића као и Текст Устава, како је примљен у Уставном одбору (чл. 95).

3 Погледати : Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године, Београд, 1921. Иван Рибар, председник Уставотворне скупштине у време доношења Устава и један од водећих личности Демократске странке, истиче да је Прибићевић инсистирао на овом броју да би Срби из Хрватске (Жордуна, Лике и Баније), као његова изборна и политичка база, били обједињени у једној области како би *парирали Хрватима окупљеним око Радића* (Ribar, 1948: 97).

својевољно створе нову државну заједницу са Србима. Народно вијеће је слободном вољом донело одлуку о уједињењу, а народ је тај чин признао и подржао својим спонтаним манифестацијама. Право самоопредељења је, према томе, постојало по окончању рата и чим је оно искоришћено престало је да постоји. Друго, ако се пође од широко прихваћеног уверења о троименом народу, право самоопредељења се Хрватима и Словенцима уопште није ни могло признати јер они нису два засебна народа већ два племена истог народа. То би, према ономе што читамо на страницама „Самоуправе“, у пракси значило да се другим деловима народа, у нашем случају Хрватима и Словенцима, државна заједница може наметнути или се већ створена заједница може очувати силом (Самоуправа, 15. фебруар 1921: 1).

Објашњавајући велику изборну подршку српског народа политици јединствене државе, Милош Трифуновић, један од радикалних првака, истиче како је унитарна држава „простија, једноставнија и лакше схватљивија“ обичном човеку коме су савезна или децентрализована држава прилично далек појам. Друго, народ Краљевине Србије је деценијама пре уједињења живео у јединственој држави, навикавши да „државни живот потиче из једног центра.“ Србија и српски народ имају добро искуство са унитаризмом и отуда жеља да се таква организациона структура пренесе и у нову државу. Таквом уређењу се, по Трифуновићу, често приписивала нека апсолутна вредност па отуда пракса да се противници уставног централизма из времена Краљевине Србије у новој држави стигматизују као непријатељи јединства (Самоуправа, 9. март 1921: 1). Међутим, оно што је Радикалну странку учврстило у уверењу да је централистичко уређење неопходно, биле су свеукупне политичке околности у којима се Краљевина наша. На спољнополитичком плану требало је свима, а нарочито суседима, јасно ставити до знања да је процес консолидације довршен. У првој половини 1921. године Карло Хабзбург је радио на рестаурацији монархије у Аустрији и Мађарској. Односи са Бугарском су били оптерећени трауматичном прошлошћу и агитацијом у Македонији, на албанској граници скоро да је постојало ратно стање, док су односи са Италијом били напети због реализације Рапалског уговора. Коментаришући мишљење Викама Стида, директора „Times-a“ о савезној држави као најбољем решењу југословенског националног проблема, „Самоуправа“ констатује да њу прижељкују управо оне суседне државе са којима Краљевина СХС није у најбољим односима и које из таквог уређења за себе очекују извесне политичке бенефите, попут Бугарске, Мађарске и Италије (Самоуправа, 18. мај 1921: 1). Околност да се решење српско-хрватских односа очекује у виду федерације, и то баш у оним земљама

које су могле испољити ревизионистичку политику, за радикале је била довољна да се политички дискредитују све групе и појединци који у Скупштини износе сличне захтеве. Спољна опасност је била снажан, можда чак и пресудан аргумент за одбрану уставноправне централизације земље.⁴ То је навело Слободана Јовановића на закључак да је цео владин уставни нацрт настао под претпоставком да је наша држава у опасности (Јовановић, Нацрт новог устава, 1991: 379). Та опасност, спољна и унутрашња, према схватању српске грађанске елите, захтевала је политички централизам као услов да би се држава очувала у тешким поратним годинама.

„Самоуправа“ је истовремено оспоравала могућност компромиса између два типа државног уређења, аргументацијом да један искључује други. Средња решења нису увек и најбоља, а у нашем случају оно би било „наказно“ и не би задовољило ни унитаристе ни федералисте. Шта више, та „средња“ линија била би лошија и од самог федерализма узетог у његовом класичном смислу. Како сагласности међу клубовима у Уставотворној скупштини није било у овом најважнијем уставном питању, морало се прибећи надгласавању, тј. тражењу решења које би задовољило већину. Због тога ни надгласавање само по себи није требало схватити тако да Срби надгласавају Хрвате већ тиме да унитаризам, као боље уставно решење, надгласава федерализам (Самоуправа, 3. фебруар 1921: 1).

Овде треба додати и то да Никола Пашић, вероватно, није имао потпуно јасну представу о појмовима децентрализоване унитарне државе и федерације. Федерација је, како је то Пашић приговарао противницима, значила само поделу, а подела је, водила стварању посебних држава и дезинтеграцији Краљевине. Због тога је савезна држава означена као слаба и неспособна да се носи са унутрашњим и спољним опасностима. Ипак, не треба мислити да је Пашић у унитаризму видео идеално решење у новонасталој ситуацији, већ пре једну нужност. Према речима Лазара Марковића, Пашић је сматрао да би било најбоље кад би Устав био резултат

4 Можда је тај страх најбоље изложио Миленко Веснић, као председник Уставног одбора, када је на четвртој седници одбора, образлажући подршку владином уставном пројекту, истакао да би нам јединствена држава била потребна и у случају кад би је могли пренети *негде у Америку или чак на какву другу планету...* Јединствена основа унутрашње организације нам је потребна зато што се налазимо на *ветрометини географској и политичкој* па смо стално на удару *германштине, латинства, Бугара и других наших суседа*. Сви ти наши противници ни након 1918. године нису *положили оружје него га можда негде склонили, закопали и оштре свакога дана...* Та опасност није, по његовим речима, била само спољна јер ни унутрашње прилике нису биле сређене уз прилично укореење верске разлике. (Говор М. Веснића на IV седници Уставног одбора, 7. фебруар 1921, *Рад Уставног одбора Уставотворне скупштине Срба, Хрвата и Словенаца* / Стенографске белешке, Београд 1921).

споразума сва три племена, али како су се Хрвати већином определили за Радићеву странку која одбија сваки споразум, то се о Уставу и државном уређењу морало одлучивати и без њих. Такав Устав, према Пашићевим речима, можда неће бити савршен, али је боље имати било какав него никакав, тим пре што се њиме довршава процес изградње нове државе (Станковић, 1995: 94, 96–97).

3. Идеологија народног јединства као основ унитарног уређења

Након уједињења 1918. године апсолутно је превладало уверење, уздигнуто скоро на ниво догме, о националном јединству које је произлазило из веровања да су Срби, Хрвати и Словенци, па и Бугари, етнографски један народ. „Самоуправа“ је доказивала да су Срби и Хрвати, упркос различито обликованом историјском менталитету и вековној подељености, један народ, чак и више него што су становници Пијемонта, Тоскане и Сардиније Италијани или Саксонци и Баварци део немачког народа (Самоуправа, 26. јануар 1921: 1). То схватање нашло је своје место у новом програму странке. Радикална странка је програмски потврдила начело Крфске декларације о једном народу са три племенска имена која су потпуно равноправна и која се могу слободно истицати у јавном животу. Исто је важило и за племенске заставе, оба писма и све три велике конфесије. Декларација је, ипак, била много више прожета духом народног јединства, који се истиче већ на почетку кроз јединствен став свих политичких фактора о троименом народу једне крви, једног језика и осећања националног јединства, територије коју настањује у континуитету и заједничког интереса. Свега тога у радикалном програму није било. Већ на почетку објашњава се „ограниченост“ старог програма, која се огледала у томе што се тежило само обједињавању Срба. У њему није било помена о борби за уједињење „неослобођене браће“ јер му није претходио споразум „с оним деловима нашег народа, који су имена хрватскога и словеначкога“ (Самоуправа, 6. октобар 1920: 1). Програм је одступио од првог начела Крфске декларације изоставивши онај део у коме стоји да су Срби, Хрвати и Словенци познати „и под именом Јужних Словена или Југословена“.⁵ Из тога се види да су избегавали термине „Југославија“ и „Југословени“, на чему ће истрајати и касније, током дебате у Уставном одбору и Скупштини. Ово је уједно било веома значајно питање на коме су се разишли са Демократском странком. Ова подела у владином блоку око назива државе отишла је толико далеко да је Никола Пашић за ово питање везао и сам опстанак

⁵ Упореди : „Закључци радикалне земаљске конференције о програму“ (Самоуправа, 176, 6. октобар 1920, 1) и „Krfска deklaracija od 20. (7.) jula 1917. („Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914–1919, 96–98).

радикалско-демократске владе. Тиме се странка желела дистанцирати од југословенског националног унитаризма Светозара Прибићевића и Демократске странке, оставши и даље на терену српске политичке и „племенске“ идеје.⁶ Та разлика у национално-политичкој идеологији две странке јасно се испољила у разговору два страначка првака, Трифковића и Рибара. Уочи избора за Уставотворну скупштину, Трифковић саопштава Рибару да су Прибићевић и Пашић већ постигли споразум о будућем политичком деловању. Трифковићу је у датом тренутку била непознаница само то ...*да ли је Прибићевић придобио Пашића за јединствену државу Југославију на основи народног јединства, или Пашић Прибићевића за Велику Србију...* (Ribar, 1948: 91).

Такође, мора се приметити да ставови две највеће политичке групе ни у питању државног уређења нису били сасвим идентични. Демократска странка, бар она њена доминантна струја око Прибићевића, више је нагињала строгом централизму него радикали. Утицај демократске групе у Веснићевој влади довео је најпре до одбацивања Протићевог уставног пројекта, који је покрајинама, омеђеним углавном затеченим историјским границама, дао најширу самоуправу енглеског типа унутар једне јединствене државе. Демократе су, вршећи притисак на радикални део владе, крајем новембра 1920. године најавиле израду сопственог нацрта уколико не буду задовољни новим пројектом на коме је Веснићева влада увелико радила и који је више нагињао централизму него Протићев (Nedeljković, 1970, 203). Никола Пашић је на седници радикалног посланичког клуба крајем децембра 1920. године, уочи оставке Веснићевог кабинета, констатовао да се једна фракција Демократске странке приближава радикалима у питању уређења земље, док „други траже да се много даље иде ка централизацији“ (Лични и породични фондови, Збирка Ристе Одавића, Фасц XI, 20). Међутим, ако слоге није било у демократском клубу, није га било ни у радикалном. Протић је Пашићевим повратком у земљу 1920. године изгубио статус „de facto“ шефа странке. Како је време пролазило, а уставна дебата добијала на значају, Протић се са малом групом све више удаљавао од вођства странке и њене званичне политике, а тиме и од могућности да подржи владин предлог.

4. Против федерализма на бази историјских покрајина

Чим су средином фебруара 1921. године нацрти опозиционих странака поднети Уставном одбору, наишли су на оштру критику српских

6 О имену „Југославија“ погледати издања „Самоуправе“ од 24. фебруара („Мало више стрпљења“) и 6. маја 1921. године („Око државног имена“).

грађанских кругова. Тако је београдски дневни лист „Политика“ предлог Југословенског клуба окарактерисао као „одметништво покрајина“, а нацрт Народног клуба је анализирао у чланку чији наслов сам по себи довољно говори: „Убиство државе“ (Политика, 21. и 22. фебруар 192 : 1).⁷ Чак је и научни ауторитет, попут Слободана Јовановића, нашао за сходно да се изјасни о питању државног уређења. По њему, начин постанка Краљевине СХС није говорио у прилог федерализму јер савезна држава претпоставља уједињење више самосталних држава. Од свих политичко-административних јединица које су ушле у састав нове државе само су Србија и Црна Гора биле државе у правом смислу речи, мада је код ове друге било упитно колико је као таква била у стању да одговори задацима модерне државе. Хрватска није била држава иако су се њене водеће личности често позивале на историјско државно право. Грешка хрватских политичара се огледала, према мишљењу Јовановића, и у томе што су поменуто историјско право хтели да прошире и ван граница Хрватске, пресликавајући историјску аутономију бановине Хрватске на остале делове земље који нису имали ту врсту политичке традиције. Како наша држава није имала политички централизоване странке које би представљале снажан кохезиони фактор, као у САД, али ни хегемонију једне јединице над осталима, као у Прусској, Јовановић закључује да би код нас федерални експеримент имао врло неизвестан исход. Сматрао је зато неку врсту „средњег решења“ као најподесније. Јер, ако не постоје претпоставке за стварање савезне државе, а нереално је инсистирање и на строгом централистичком уређењу са самоуправом каква је постојала у србијанским окрузима, онда логика ствари наводи на тражење средње линије између понуђених крајности (Јовановић, Је ли федерализам код нас могућан, 1991: 364–366).

„Самоуправа“ отворено полемише о вези федерализма и племенских идентитета, негирајући постојање убедљивих разлога за увођење федералног уређења. Присталице савезне државе истицале су два крупна разлога у њену корист. Први, овај облик уређења омогућује очување племенских посебности док је истовремено унитаризам опасан по њих. Постојао је страх код знатног дела Хрвата и Словенаца да би унитаризам био српско-југословенски „melting pot“ за њихову асимилацију. Друго, истицано је да федерација народу обезбеђује више учешћа у вршењу власти, те да је унитарно уређење „мање демократско“ и далеко од обичног грађанина. За Радикалну странку било је спорно да ли су племенске разлике биле

7 Једино је предлог ЈМО избегао оштру критику и чак се указује на сличности са владиним нацртом, чиме је остављен простор за даље зближавање радикалско-демократске коалиције и представника босанских муслимана.

такве природе да се требају оградити „кинеским зидом“ и толике да би се три племена могла трансформисати у три засебна народа. Племенски идентитети, према писању „Самоуправе“, нису укоренењени у народној души већ су вештачког порекла и веровало се да ће те разлике, које су вековима стварале и обликовале непријатељска политика и одвојен живот, временом саме по себи нестати. Због тога радикали тежњу за очувањем племенских специфичности по сваку цену сматрају апсурдом. Истиче се да је најбоља заштита племена под окриљем једне нације у јединственој држави, а предуслов за националну афирмацију је „capitis deminutio појединих племена“. Федерализам не гарантује очување племенских посебности, како су то понављале поједине хрватске и словеначке групе, већ води слабењу народне снаге истовремено угрожавајући опстанак сваког племена понаособ. На приговоре да је унитаризам „мање демократска форма“, „Самоуправа“ одговара доказујући да грађанска права и слобода као и степен демократичности једног друштва не зависе од величине територије већ од усађених политичких вредности и уставних гаранција. Савезна држава не приближава управу обичном човеку већ локална самоуправа, као претпоставка административне децентрализације. Отуда она није јемство већих права грађана према управним структурама власти већ само бољег положаја покрајинских управа према централној власти (Самоуправа, 6. фебруар 1921: 1). „Самоуправа“ је тиме покушала да аргументе Народног и Југословенског клуба окрене против њих самих.

Радикали нису избегавали отворену дискусију о федералном уређењу, али су је уско везали за заштиту српског националног интереса у Југославији. Лазар Марковић није искључивао могућност договора са федералистима у уставном питању. Споразум је, по ономе што читамо на страницама „Самоуправе“, могућ само са онима који федерацији теже због боље и ефикасније управе, али не и онима који у федерализму виде „национално-политичко начело“. Споразум са првима би био могућ на бази широке обласне самоуправе, док би савезна држава у свом класичном облику била могућа само на племенском принципу, чиме Марковић понавља Пашићево гледиште изложено Веснићу. Истовремено напомиње да је такво решење мало вероватно будући да би се тешко могла наћи већина у Уставотворној скупштини која би прихватила племенски организовану савезну државу (Самоуправа, 21. октобар 1920: 1). Федералистички приступ је одбачен у преговорима представника Краљевине Србије и Југословенског одбора још 1917. године и због још једног битног разлога – немогућности унутрашњег разграничења три племена. Срби су у компактним масама насељавали територије западног дела Краљевине, скоро све до Загреба. Хрвати су били већинско становништво на подручју западне Херцеговине. Проблем

би постојао и у случају евентуалног словеначко-хрватског разграничења јер, према ономе што наводи „Самоуправа“, Хрвати кајжавци су органска етнографска целина са Словенцима (Самоуправа, 17. фебруар 1921: 1). Никола Пашић је управо у централизованом држави видео добар начин да се превазиђе проблем разграничења српских и хрватских земаља. „Он је имао обичај да то сликовито прикаже на тај начин што би склопио прсте обеју руку и говорио: „*Ми смо међусобно изукрштани као ови прсти. Како ћемо да повучемо границе, а да не повредимо руке?*“ (Stojadinović, 1963: 174).⁸

Уз немогућност разграничења и претпоставку о унутрашњој слабости у случају прихватања федералне опције навођени су и разлози искључиво политичке природе. Чињеница је да ће Срби носити највећи терет одговорности за опстанак и развој државе. Такође, полазећи од бројности појединих племена, „Самоуправа“ констатује да је већи део нашег народа за унитаризам (мислећи на Србе), а против федерализма (за који се највише залажу Хрвати). Због тога се поставља питање да ли је целисходно, излазећи у сусрет жељама мањег племена, замерити се већем?! (Самоуправа, 17. фебруар 1921: 1). Да је савезна држава тешко остварива због отпора великог дела народа признао је и Анте Трумбић. „Самоуправа“ је делимично кориговала његов став образложивши да федерација није могућа не због тога што су примарно Срби против ње већ због тога што је странке владине већине неће прихватити. Унитаризам није уско повезан са „неким интересом специфично српским“ и Срби никад нису тежили да се политички уједине на племенској основи спрам Хрвата већ сасвим супротно – да се повежу са њима (Самоуправа, 27. април 1921: 1). Коментар главног радикалног листа о неповезаности унитарног уређења и српског интереса је тачан само привидно. Унитарно уређење је везано за интересе најбројнијег народа/племена. Унитаризам више одговара политичким интересима најбројније етничке групе јер концентрише власт у једном центру и налази се у рукама оних које народ бира као своје легитимне представнике. Принцип грађанске демократије „један човек један глас“ неминовно доводи на власт политичке представнике бројно најјаче заједнице. Будући да у унитарној држави постоји само један парламент и једна влада, сасвим је реално било очекивати да ће највећи део власти бити у рукама политичких група са српским предзнаком. Када се томе дода и чињеница да је краљ из династије Карађорђевић, по Веснић/Пашићевом нацрту, имао једну „половину“ законодавне власти и уједно био шеф извршне власти, онда је сасвим јасно што је унитаризам био на срцу

⁸ И Стојан Протић је сматрао да је федерација била неизводљива због племенске и верске измешаности која би, при покушају разграничења, изазвала оштар унутрашњи конфликт (Самоуправа, 187, 18. октобар 1920, 1 („Једна држава – један суверенитет!“)).

српских грађанских кругова, међу њима и радикала. Та веза унитарног уређења и етничке структуре је код великог дела Хрвата и Словенаца стварала представу о постојању српске доминације, што је у владиним круговима тумачено као највећа сметња постизању споразума. Веровало се да Срби хоће да насилно наметну хегемонију па је за многе у Хрватској и Словенији она постала „баук“ и „фикс идеја“. „Самоуправа“ то објашњава народном мудрошћу да су у „страху велике очи“. Вековно лоше искуство са Хабзбуршком монархијом утицало је на стварање својеврсне параноје због које се у сваком српском потезу видела тежња за хегемонијом. „Ображени страх од превласти“ је имао за последицу то да се у хрватско-словеначком јавном мњењу стварала представа да треба радити све супротно да би се опонирало српској превласти. Због тога ни захтев Народног клуба за федерацијом радикали нису доживљавали као последицу неког развијеног идеолошког убеђења или политичке целисходности већ само као резултат српске склоности унитаризму. „Самоуправа“ из тога саркастично изводи закључак да, кад би се Срби определили за федерацију, Хрвати би „спас од наше хегемоније“ тражили у унитаризму (Самоуправа, 19. фебруар 1921: 1).

Хрватско-словеначка жеља за федерализмом на бази историјских покрајина понекад је у радикалним круговима тумачена и као израз крајњег антисрпског расположења. Очувањем историјских индивидуалитета у комбинацији са федералном државном конструкцијом *желе... Србе искапати... и свести их на немоћ* (Самоуправа, 20. јануар 1921: 1). Радикали су веровали да иза оваквих федералистичких тенденција хрватских група стоји жеља за разједињавањем српског народа на неколико покрајина, чији се век трајања желео продужити против воље већег (српског) дела становништва. Тиме би се српски народ, који је најзаслужнији за стварање нове државе, трајно ослабио спрема друга два племена, чије би се етничке територије скоро заокружиле. Ако су Радић и Народни клуб желели федерацију, немачки модел из периода након 1871. године са доминантном Прусском (чију би улогу у Краљевини СХС преузела српска федерална јединица) никако није могао послужити као узор. Зато је идеја федерације на племенском принципу била страна хрватској политичкој елити исто колико и сам унитаризам. У таквој држави, хрватска и словеначка јединица биле би у подређеном положају. Да би избегле политичку инфериорност и „племенско“ груписање, Народни и Југословенски клуб захтевају савезну државу у чије би темеље били уграђени историјска права и вековно покрајинско уређење. Таква федерација би почивала на већем броју историјски обликованих покрајина и, што је за антицентралистички оријентисане групе из Хрватске и Словеније било најважније, спречио би се доминантан положај Србије у Југославији. С друге стране, изгледа да

ни Пашић није био сасвим имун на идеју ампутације хрватских крајева. Страхујући од Радићевог покрета, чија је снага била у успону, Пашић је Прибићевићу, уочи избора 1920. године, наговестио и могућност италијанске интервенције у случају даљег заоштравања унутрашњих прилика. Њихова интервенција би могла довести до окупације Далмације и Приморја, па је због тога Пашић својевремено поставио Прибићевићу реторичко питање: *„Не би ли можда већ данас боље било да се ми споразумијемо са Италијом по питању Далмације, отока, мора и Приморја, а Хрватску до Осигека да препустимо Радићу?“* (Ribar, 1948: 92).⁹

„Самоуправа“ је у позадини свега перцепирала прикривену „злу вољу“ Хрвата према заједници са Србима. У Краљевини СХС они су видели само наставак Краљевине Србије, а себе су, спрам Срба, видели као засебан народ, а не као део неког истог народа. Чак ни Франо Супило није био имун на такав скоро свеопшти став међу Хрватима. У меморандуму Едварду Греју из 1916. године истакао је чак да „Хрвати претпостављају федеративну Аустрију – уједињењу са Србима!“ (Самоуправа, 29. јануар 1921, 1). Оваквим аргументима „Самоуправа“ је с времена на време покушавала да обеснажи или сасвим прикрије политичке грешке у управљању Хрватском и Славонијом, али и земљом у целини, којих је несумњиво било у периоду 1919–1921. године. Ако су хрватске масе непријатељски расположене према држави, то незадовољство у визији Народне радикалне странке потиче или од притајеног антијугословенског и антисрпског расположења, које датира још из времена „црно-жуте“ монархије или је било испровоцирано популистичком и антидржавном пропагандом Стјепана Радића. О сопственим грешкама или о стварним разлозима незадовољства Хрвата, дискусија се, на страницама званичног радикалног листа, углавном избегавала.

5. Закључак

Радикална странка је у Краљевини Срба, Хрвата и Словенаца тежила успостављању и очувању унитарног државног уређења. Њен главни лист „Самоуправа“ је током уставне дебате у првој половини 1921. године доследно бранио овај концепт. Изношени су бројни аргументи у прилог политичке централизације уз истовремено оспоравање федерализма као доброг уставноправног решења унутрашњих политичких, националних и економских односа. Све политичке групе у Уставотворној скупштини које су тежиле унитаристички организованој држави полазиле су од идеје

⁹ Рибар даље о том разговору каже: *На питање Прибићевића што ће бити са Србима у Хрватској, па са Словенцима, Пашић није нашао одговора.* (92).

народног јединства, чија је основа била у идеји о постојању једног народа са три племенска имена. Једном народу најбоље одговара јединствена држава. „Самоуправа“ се позивала на позитивна искуства Краљевине Србије у којој су локалне народне потребе задовољаване кроз принцип самоуправе. Ратна страдања и заслуге српског народа неминовно су морале имати за последицу српско национално уједињење. Питање је било само како извести то уједињење: да ли кроз централизацију власти у унитарној држави или кроз „племенско“ обједињавање на федералној основи. Превладао је први концепт, јер се веровало да је државно јединство, схваћено као унитарна организација државних власти, најбоља гаранција очувања Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца. „Самоуправа“ је посебно истицала несређене спољнополитичке прилике које су је могле угрозити, што је био разлог више да се прихвати јединствена држава. Федерацији су приписиване разне слабости, пре свега унутрашње, али и немогућност пружања снажнијег отпора ревизионистичким елементима у ширим балканским, па и европским оквирима. Савезно уређење је, према мишљењу радикала, било могуће само уколико би се српски етнички простори објединили у једну административну – политичку целину, чиме се облик уређења у политици Радикалне странке уско везао за српски национални интерес.

Литература/References

Gligorijević Branislav, *Demokratska stranka i politički odnosi u Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca*, Institut za savremenu istoriju, Beograd, 1970.

Gligorijević Branislav, *Političke stranke i državno uređenje Jugoslavije 1918–1929*, Vojnoistorijski glasnik III, Vojnoistorijski institut, Beograd, 1991.

Dokumenti o postanku Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1914. – 1919./ sabrao Ferdo Šišić, Matica Hrvatska, Zagreb, 1920.

Извештај Уставног Одбора Уставотворне Скупштине о нацрту Устава и Текст Устава, како је примљен у Уставном Одбору, Београд, 1921.

Јовановић Слободан, *Нацрт новог устава*, Из историје и књижевности, I, Београд, 1991.

Јовановић Слободан, *Је ли федерализам код нас могућан*, Из историје и књижевности, I, Београд, 1991.

Јовановић Слободан, *О федерализму*, Из историје и књижевности, I, Београд 1991.

Нацрт устава владе Миленка Веснића.

Нацрт устава владе Николе Пашића.

Ribar Ivan, *Politički spisi I*, Prosveta, Beograd, 1948.

Рад Уставног одбора Уставотворне скупштине Срба, Хрвата и Словенаца / Стенографске белешке, Београд, 1921.

Станковић Ђорђе Ђ., *Никола Пашић и Хрвати*, БИГЗ, Београд, 1995.

Stojadinović Milan, *Ni rat ni pakt: Jugoslavija između dva rata*, El Economista, Buenos Aires, 1963

Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 28. јуна 1921. године, Београд, 1921.

АС, Лични и породични фондови, Збирка Ристе Одавића, Фасц XI.

Самоуправа, 176, 6. октобар 1920. („Закључци радикалне земаљске конференције о програму“)

Самоуправа, 185, 16. октобар 1920. („Народно јединство и избори“)

Самоуправа, 187, 18. октобар 1920. („Једна држава – један суверенитет!“)

Самоуправа, 196, 29. октобар 1920. („Једна држава или савез“)

Самоуправа, 14, 20. јануар 1921. („Срби и Устав“)

Самоуправа, 19, 26. јануар 1921. („Неколика наша основна питања : јединство или савез“)

Самоуправа, 21, 29. јануар 1921. („На писање „Обзора“ и „Хрвата“)

Самоуправа, 25, 3. фебруар 1921. („Споразум или надгласавање“)

Самоуправа, 28, 6. фебруар 1921. („Федерализам и племенске посебности“)

Самоуправа, 35, 15. фебруар 1921. („Право самоопредељивања народа и наше уједињење“)

Самоуправа, 37, 17. фебруар 1921. („Једна јалова политика“)

Самоуправа, 39, 19. фебруар 1921. („Страх од хегемоније“)

Самоуправа, 43, 24. фебруар 1921. („Мало више стрпљења“)

Самоуправа, 54, 9. март 1921. („Психологија уставотворног одбора II“)

Самоуправа, 96, 27. април 1921. („Поводом говора г. Трумбића“)

Самоуправа, 102, 6. мај 1921., 1 („Око државног имена“)

Самоуправа, 110, 15. мај 1921. („Традиције нагода“)

Самоуправа, 112, 18. мај 1921. („Странци и наш проблем“)

Самоуправа, 141, 24. јун 1921. („Осми одељак Устава“)

Народни глас, 10, 29. април 1926.

Политика, 21. фебруар 1921.

Политика, 22. фебруар 1921.

Nebojša Maksimović, LL.B.

PhD student,

Faculty of Law, University of Niš

**NEWSPAPER ARTICLES PUBLISHED IN “SAMOUPRAVA”
ON THE CONSTITUTIONAL ORGANIZATION OF THE THE
KINGDOM OF SCS FROM THE CONSTITUENT ASSEMBLY
ELECTIONS UNTIL THE VIDOVDAN CONSTITUTION**

Summary

In the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes (SCS), the Radical Party sought to establish and preserve the unitary state order. In the first half of 1921, the official newspaper of the Radical Party “Samouprava” (Autonomy) consistently defended this concept during the constitutional debate preceding the adoption of the Vidovdan Constitution (adopted by the Constitutional Assembly on St. Vitus’ Day, 28 June 1921). Numerous arguments were made in favor of political centralization, while challenging federalism as a good constitutional solution to internal political, national and economic relations. The arguments proposed by “Samouprava” were based on the fact that a unitary state best suited the interests of a single nation which included three Slavic tribes, whereas the federal system of government would trigger the development of “tribal” and provincial separatism. State unity was also sought for foreign policy reasons because it was believed that the federation would be resistant to external pressures, especially in the event of any confrontation with the neighboring countries.

Keywords: *“Samouprava”, Radical Party, unitary state, the Kingdom of SCS, Government’s draft constitution, administrative-territorial division.*